

# Seguimiento al acceso efectivo de las víctimas del conflicto armado a la oferta institucional a través de herramientas tecnológicas

## Monitoring the effective access of victims of armed conflict to the institutional offer through technological tools

Gustavo Adolfo Caicedo Viveros  
Ingeniero de sistemas, Universidad del  
Valle; ingeniero de sistemas.  
[virtual6@hotmail.com](mailto:virtual6@hotmail.com)

Julián Alberto Bocanegra Moreno  
Ingeniero de sistemas, Universidad  
Antonio Nariño; ingeniero de sistemas  
[jab37@hotmail.com](mailto:jab37@hotmail.com)

Universidad Distrital Francisco José de  
Caldas

Tipo: Artículo de Investigación

**Para citar este artículo:** Caicedo Viveros G.A. & Bocanegra Morenos C.V. (2015). Seguimiento al acceso efectivo de las víctimas del conflicto armado a la oferta institucional a través de herramientas tecnológicas. Revista TIA, pp 71-86

**Fecha de recepción:** 24 de noviembre de 2014

**Fecha de aceptación:** 18 de junio de 2015

**Revista Digital TIA**  
**Tecnología Investigación y Academia**

### Resumen

La Ley 1448 de 2011 creó en Colombia un sistema para proteger, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto en el país. La complejidad de esta labor obedece a la magnitud del problema, que afecta a más de seis millones de víctimas en un contexto de violencia vigente que cada día genera nuevas víctimas. El Estado colombiano, al promulgar la Ley de Víctimas, optó por constituir un Sistema de Atención y Reparación (SNARIV), que establece las políticas, estrategias e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, con el fin de materializar las medidas para garantizar la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, que para el caso de estudio a realizar, consiste en llegar a establecer un modelo tecnológico que permita el seguimiento del acceso efectivo de las víctimas a la oferta institucional y con ello mejorar la calidad del sistema actual.

**Palabras clave:** Ley 1448 de 2011, oferta institucional, SNARIV, víctima.



## Abstract

Law 1448 of 2011 created in Colombia a system to protect, attend, attend and fully compensate the victims of the conflict in the country. The complexity of this task due to the magnitude of the problem that affects more than six million victims, and in a context of violence force that generates new victims every day. The Colombian state, when the law of victims chose to be a System of Care and Repair for them (SNARIV), which establishes the policies, strategies and tools for planning, management, monitoring and evaluation in order to materialize the measures to provide care, support and reparations to victims, for the case study to do, is to establish a technological model to monitor the effective access of victims to the institutional offer, and thereby improve the quality the current system.

**Key words:** institutional offer, Law 1448 of 2011, SNARIV, Victim.

## I. Introducción

La política de atención y reparación a la población víctima del conflicto es de por sí un tema prioritario en el actual contexto político colombiano, adicional a esto, es una política que ha contado con un cercano seguimiento, no solo por las diferentes entidades del Estado sino por

entidades internacionales. En este sentido, la implementación de esta política pública en particular tiene un nivel de complejidad bastante amplio, si se tiene en cuenta que para que las víctimas superen su estado de vulnerabilidad es necesario prácticamente un acceso efectivo a derechos como la salud, la educación, la alimentación, la generación de ingresos, identificación, así como otros de igual importancia; esto implica que necesariamente se coordine las acciones de diferentes entidades que brindan estos servicios y adicionalmente que sus políticas funciones de manera articulada para hacerlas más eficientes.

Por dichas razones la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas [1], estableció la conformación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (en adelante SNARIV), que no es más que la instancia de coordinación de las políticas públicas vinculadas al proceso de superación de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto. En este sentido, es indispensable analizar y revisar la composición de este sistema y evaluar a la luz de la academia la pertinencia y la viabilidad de su estrategia de coordinación.

Este documento busca, además de explorar el estado actual del SNARIV, revisar dicha cuestión a la luz de autores que han trabajado la función de la coordinación de políticas públicas; esto con el fin de establecer posibles propuestas

de optimización del proceso actual de coordinación de las políticas de atención a víctimas. Inicialmente, se estudiará el contexto del sistema presentando someramente algunos inconvenientes del funcionamiento, posteriormente se revisarán algunos autores que han escrito sobre la función de coordinación, tanto en su ámbito político como operativo y finalmente se analizará el SNARIV a fin de proponer posibles escenarios de optimización de la coordinación de políticas.

## **II. Contexto del sistema de coordinación en atención y reparación a las víctimas de la violencia**

Luego de transcurridos dos años desde el inicio de la implementación de la Ley 1448 —fecha que se cuenta a partir de la creación de la institucionalidad encargada de impulsarla— es posible afirmar que no ha sido una tarea sencilla.

Previo a la Ley de Víctimas existían políticas sociales de atención a población vulnerable, enfocadas sobre todo a atender a víctimas de desplazamiento forzado, estas políticas fueron reestructuradas por la Sentencia T-025 de 2005 [2].<sup>1</sup> Los autos de la misma implantaron necesidades concretas de rediseño de las políticas de atención a población desplazada,

adicionalmente la Corte ordenó instaurar una institucionalidad que respondiera a la situación de vulnerabilidad que adquirió la población desplazada; esto por supuesto implicaba una necesidad de coordinación institucional para brindar una atención mucho más eficaz, debido a que uno de los mayores problemas de la atención a la población desplazada es la desarticulación de las entidades que tenían a cargo su atención.

En diciembre del año 2011 fue aprobada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el Congreso, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno dentro de un marco de justicia transicional. La aprobación de dicha ley, a pesar de las limitaciones que posee, ha sido un paso fundamental, pues pone en la agenda pública el tema de las víctimas, exige su reconocimiento y crea una nueva institucionalidad para llevar a cabo la reparación; además abre una ventana de oportunidad política para que las personas que abandonaron su tierra o fueron despojadas puedan exigir su restitución. Las instancias de coordinación del SNARIV, definidas por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año, impulsadas durante el año 2012 a nivel nacional y territorial, se plantean como escenarios de trabajo institucional orientados a diseñar, implementar y hacer seguimiento a la política pública de manera sectorial y articulada.

<sup>1</sup> La Sentencia T-025 de 2005, en la cual Corte Constitucional declara el estado de cosas inconstitucional sobre la situación de vulnerabilidad que vivía la población desplazada, además de visibilizar esta problemática, intenta reestructurar la institucionalidad de atención a esta población; de igual forma, la sentencia establece mecanismos de participación de la población, así como la reestructuración de la política pública de atención a víctimas.

Sin embargo, hay un punto importante que se debe tener en cuenta sobre la implementación de la Ley de Víctimas, esto es, que esta Ley tuvo una primera propuesta legislativa que no fue aprobada en el congreso, y fue derrocada por el gobierno de turno a cargo de del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Se argumentó en su momento que no era una Ley presupuestalmente viable y que el costeo realizado para la sostenibilidad de la política pública de atención a las víctimas era insostenible. Sin embargo, para el segundo intento de aprobación de esta Ley, ya en el gobierno del Presidente Santos, la estrategia cambió y el costeo de la Ley se realizó con los mismos techos presupuestales de los programas existentes de atención a víctimas al momento de la aprobación de la Ley [3], agregando algo más de recursos para financiar sobre todo medidas de reparación que no existían.

La diferencia con el primer intento de Ley radicaba en que para la Ley 1448 de 2011 se contemplaba un sistema de articulación de entidades, que permitiera una implementación de políticas de una forma tan eficiente que permitiera una optimización del gasto de inversión y en lo posible del gasto de funcionamiento,

“Ante la magnitud y complejidad que el Estado enfrenta con la implementación de esta ley, se contempla también un diseño institucional que sea efectivo y concordante con las medidas planteadas. Lo anterior, se deriva de

que uno de los componentes básicos para responder a las graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, involucra la adopción de reformas institucionales. En este sentido, se busca adoptar un diseño institucional sólido, que involucre tanto al Gobierno Nacional como a las autoridades territoriales, a la rama judicial y a los órganos de control, con modelos excepcionales de atención administrativa y de aplicación de justicia, que complementen los ya existentes en el marco de las normas transicionales y que logren hacer frente al reto de la sostenibilidad fiscal de la ley”. [3]

Es decir, si se lograba ejecutar las políticas de una manera coordinada la población iba a ser atendida en todos sus derechos sin que existiera dispersión de las acciones de las entidades, esto debido a que el problema previo a la Ley era que existían diferentes entidades con diferentes programas, pero que en el fondo le apuntaban a lo mismo, el problema era que al ejecutarse de manera desarticulada la población no iba a lograr la estabilidad necesaria en el proceso de la superación de la vulnerabilidad a causa del desplazamiento, esta problemática la abordaremos más adelante respecto al análisis de los aspectos a mejorar dentro del esquema de coordinación.

El Estado colombiano, al promulgar la Ley de Víctimas, optó por constituir un Sistema de Atención y Reparación, que involucra a todos los sectores de la institucionalidad. Dicho mecanismo ya ha hecho alguna carrera en la historia nacional, pues fue el mismo que se adoptó para la atención de la población víctima del desplazamiento forzado, en este sentido, trasladó las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), al ahora llamado Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), y las funciones del antiguo Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) hacia el nuevo Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Dicho comité es la máxima instancia de decisión del SNARIV, establece las políticas, estrategias e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, con el fin de materializar las medidas para garantizar la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Este esquema de coordinación trae consigo la implicación de la falta de innovación en la estructura de articulación, ya que lo que se hizo fue cambiar las instancias de decisión, pero mantiene el mismo modelo institucional. Tal vez se agregaron algunas funciones adicionales de seguimiento a través de esquemas de certificación, sin embargo se sigue delegando la coordinación a la conformación de los espacios

institucionales, dejando de lado la articulación de acciones de las entidades que implementan las políticas de atención a víctimas.

Otro aspecto a destacar dentro del contexto de coordinación de política de atención a víctimas es, que la Corte señaló la necesidad de crear un sistema de corresponsabilidad ante las eminentes fallas de articulación entre la nación y los entes territoriales [4]. Frente a esta exigencia se han generado algunos avances. De una parte, el Decreto 4800 de 2011 establece como uno de los sub-comités técnicos del SNARIV el de ‘coordinación nación y territorio’ en el que participan el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior, la Unidad de Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este subcomité debe promover la coordinación nación-territorio, orientar a las entidades territoriales en la formulación de sus planes de acción y establecer los lineamientos para la efectiva implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación de las víctimas [5]. Pero este proceso no avanza tan rápido como lo requiere la ley y aún no se ha reglamentado un sistema claro de articulación. Además, persiste la ausencia de un mecanismo, escenario o proceso que permita el diálogo o la participación de estas entidades con los alcaldes y los gobernadores como actores principales de dicha articulación.

La Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas en adelante (Unidad para las

víctimas), es la entidad que tiene a cargo actualmente la tarea de coordinación en la implementación de las políticas de atención y reparación integral a víctimas; así, tiene la responsabilidad de coordinar dicho sistema, aunque la responsabilidad del goce efectivo de los derechos se encuentre distribuida entre diferentes actores institucionales. Por ejemplo, el derecho a la salud involucra a la Unidad para las Víctimas (que lo coordina), al Ministerio de Salud, a la Superintendencia de la Salud, a las secretarías de salud en los niveles departamental, distrital y municipal, a las empresas de salud del régimen contributivo y subsidiado, Hacienda y FOSYGA, entre otros.

Específicamente para el tema territorial la Unidad para las Víctimas cuenta con una Subdirección de Coordinación Nación de Territorio, desde la que debe proponer un plan de acción para facilitar dicha coordinación.

En este sentido, la subdirección ha diseñado instrumentos como el índice de capacidad territorial con el cual focalizó la oferta en lo local, lanzó un programa de cofinanciación en el que invitó a los departamentos a presentarse con proyectos para reparar a las víctimas y a solicitar la cofinanciación por parte de la Unidad y apoyo a varias entidades territoriales, brindando de manera temporal y transitoria la ayuda humanitaria de emergencia. Finalmente, asesoró a diversos entes territoriales en la elaboración de sus Planes de Acción Territorial, para que establezcan los recursos que poseen y

los que necesitan para poner en marcha sus planes [6].

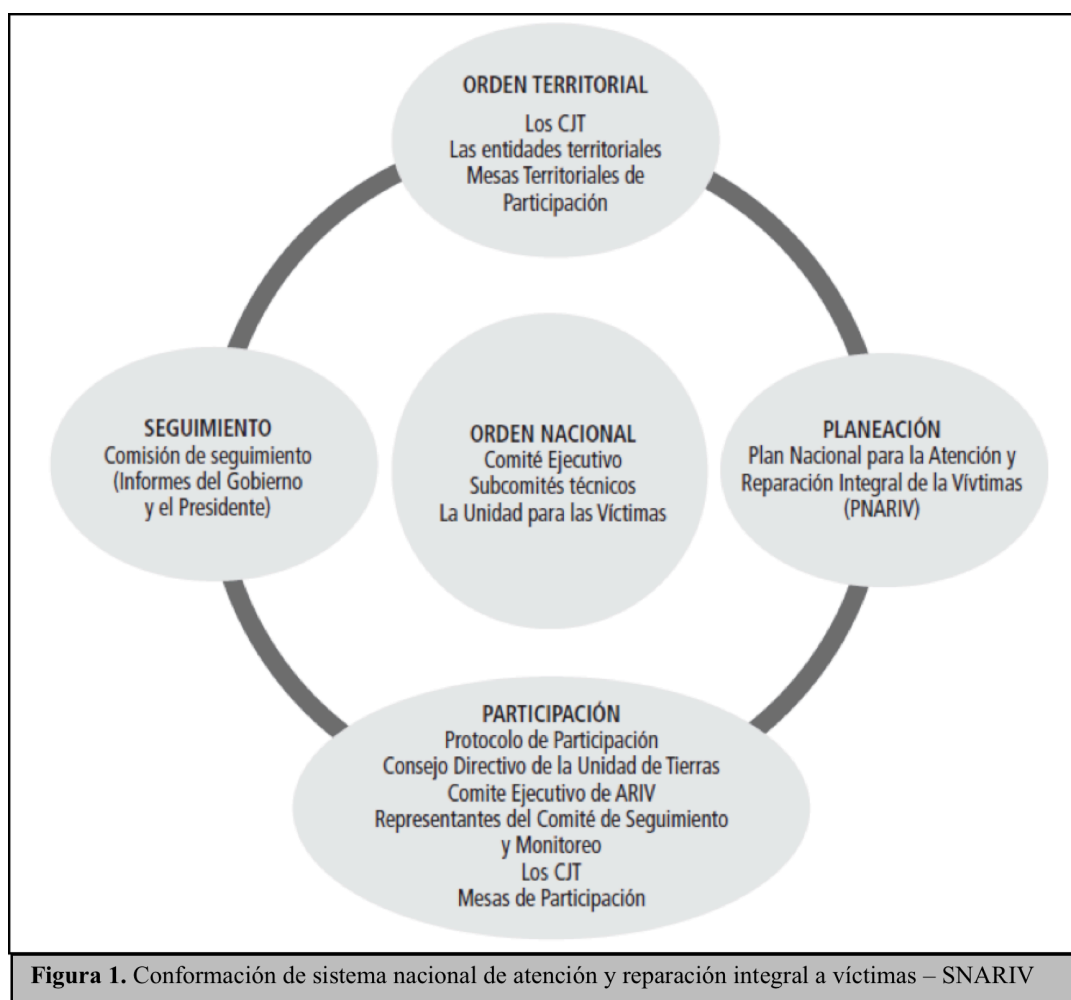
Sin embargo, lo que se ha visto en el avance de esta implementación es que este tipo de mecanismos solo son viables con los municipios que cuentan con cierta estabilidad técnica institucional y los suficientes recursos como para articulase con la Nación en este tipo de proyectos, esto sin tener en cuenta que los espacios institucionales creados para tal fin no han logrado el nivel necesario de convocatoria y articulación para relacionarse con la ejecución nacional.

### **III. Conformación actual del sistema de coordinación de política pública de atención a población victim**

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) está constituido por el conjunto de entidades y organizaciones públicas y privadas encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones previstos en la Ley de Víctimas. Refleja el modelo de atención y reparación integral a las víctimas (asistencia y reparación integral) que adoptó el Estado colombiano. La política pública en esta materia debe ser implementada, no de una manera centralizada, sino a través de la coordinación y concurrencia de las diferentes entidades estatales. Por ello, la enumeración que hace la Ley de Víctimas no es definitiva. En la

actualidad el SNARIV está conformado por 17 programas presidenciales y 35 entidades [6].

diversas comisiones, cuyas herramientas son informes, planes e indicadores (figura 1).



El sistema cuenta con órganos propios y con un conjunto de herramientas para el seguimiento de la política pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El sistema abarca entidades del orden nacional y del territorial. Como instancias de seguimiento se establecen

En el orden nacional se cuenta con dos instancias principales: el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas,<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Este Comité, según su estructura lo indica, será presidido por el Presidente de la República y la Secretaría Técnica será ejercida por la Unidad para las Víctimas. La Presidencia del Comité<sup>12</sup> tiene funciones de dirección, seguimiento y evaluación de la política de asistencia y reparación integral. Esto implica concertar y convocar las sesiones del comité así como moderar con unas



encargado del diseño de la política pública de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (asistencia y reparación integral)<sup>3</sup> y la Unidad para las Víctimas, que tiene como función general coordinar la ejecución de dicha política pública, además cumple la tarea de coordinación del sistema y ejerce la secretaría técnica del Comité Ejecutivo.

En el nivel territorial se encuentran los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT),<sup>4</sup> encargados del diseño de las políticas locales de asistencia y reparación integral y de que estas se correspondan con la política nacional en la materia [6].

En conclusión, el SNARIV está enfocado a la consolidación de los espacios interinstitucionales de coordinación e intenta apoyar técnicamente el proceso a través de algunas herramientas concretas; sin embargo son instrumentos muy débiles que dependen sobre todo de la voluntad de las entidades de

brindar la información necesaria más que a una real participación en una ejecución articulada.

#### **IV. Marco conceptual de la función de coordinación**

Una vez contamos con el contexto general del sistema actual de coordinación de la política pública de atención a víctimas es necesario revisar el contenido académico relacionado con la coordinación de políticas públicas de tal forma que logremos identificar unas posibles propuestas para superación de las problemáticas existentes en la atención a la población víctima del conflicto.

De forma inicial y principal debe tenerse en cuenta la justificación de la coordinación como parte integral del proceso de política pública, ya que no es una acción aislada sino que responde a una necesidad concreta de eficiencia. Tal como lo menciona Garnier en sus diferentes textos de coordinación de políticas, el proceso de planeación y ejecución ya no depende únicamente de una sola entidad haciendo la tarea sino que requiere de la articulación de los diferentes actores que intervienen en una política.

“La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. La coordinación, en este sentido, no se reduce simplemente a ‘hacer compatibles’ unas acciones

---

reglas claras y establecidas para su articulación con las entidades del SNARIV, en particular con la Unidad para las Víctimas, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT). Presentará así mismo un informe anual de evaluación al Congreso de la República acerca del cumplimiento de la Ley 1448.

<sup>3</sup> Adicionalmente se cuenta con los subcomités técnicos nacionales que son grupos de trabajo en los que participan diferentes instituciones. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Unidad para las Víctimas hacen parte de todos los subcomités. Están encargados del diseño e implementación de la política de atención y reparación integral de las víctimas.

<sup>4</sup> Son, principalmente, instancias de concreción de la política nacional de atención y reparación integral de las víctimas en el orden territorial. Existen en los municipios, departamentos y distritos; y, están conformados, mayoritariamente, por el gobernador -o alcalde- y su gabinete y por dos representantes de las víctimas.



gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos o, cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Ese es un aspecto importante de la coordinación, pero desde la óptica de la planificación, esta supone algo más: de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo. [7]”

En otras palabras, se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no solo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Así, el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político.

Garnier es quien más ahonda en la función de coordinación de políticas, sobre todo desde un ámbito político, es bastante integrador al momento de presentar las necesidades de articulación en los diferentes aspectos de la política pública; Garnier menciona aspectos

importantes en la coordinación de estas como el papel fundamental de la planificación, intentando un balance entre las acciones en los distintos niveles de gobierno, para lo cual se deben establecer prioridades, ya que no se puede intentar implementar simultáneamente todas las actividades debido a que se satura el sistema, de manera que estas prioridades sirvan de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y a la elaboración y aplicación de las políticas públicas [8].

Otro aspecto de Garnier, es que los esfuerzos de coordinación deben darse dentro y entre los grandes campos de las políticas públicas: la política económica, la política social y la política ambiental, entre otras. Esta integración entre los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo desde la formulación misma de las políticas y programas de gobierno, plantea nuevos retos institucionales y políticos.

Lo anterior nos lleva a que uno de los retos importantes en la coordinación es el aspecto presupuestal y su relación con la planificación. El presupuesto debe ser, además, una adecuada herramienta de gobierno, para lo cual el proceso presupuestario debe satisfacer dos condiciones fundamentales: debe generar incentivos para la acción individual y colectiva y debe producir resultados. En esta búsqueda de resultados son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos eficaces para promover la búsqueda de la eficiencia

social en la asignación de los recursos públicos [8].

Finalmente, Garnier propone que los gobiernos requieren de un espacio de coordinación política al más alto nivel, pero con capacidad de permear las acciones del nivel más específico, de manera que la acción del gobierno trascienda el puro y simple activismo y la definición de las políticas vaya mucho más allá de la mera especulación. Si bien la función de coordinación demanda una alta calificación técnica y un conjunto adecuado de herramientas de gestión, es una función con un contenido eminentemente político [8].

Por otro lado, tenemos a Repetto quien realiza un énfasis sobre la necesidad de coordinación, pero en la implementación de políticas sociales, ya que son estas las que requieren de más eficiencia y oportunidad en la atención de la población:

Aun cuando los esfuerzos por lograr la coordinación de la política social así entendida tiene una historia breve en la región latinoamericana, ya se está en condiciones de ponderar desde un cierto prisma analítico algunas de sus experiencias más sobresalientes, en tanto camino necesario no solo para ponderar la riqueza conceptual del enfoque teórico, sino también para comenzar a evaluar, de modo realista, las posibilidades concretas de generar acciones estatales más integrales,

dentro del amplio y complejo campo de los programas y las políticas sociales. [9]

Lo importante a resaltar de este autor es la participación de diferentes actores en la función de coordinación, y no solo quienes participan en la ejecución de la política sino quienes conforman la “institucionalidad informal” entendidos como el entramado de actores que de un modo directo o indirecto en la gestión pública de lo social [9]. Este enfoque es muy importante teniendo en cuenta que la coordinación tiene un trasfondo de cooperación en el cual los actores se ven implicados a realizar acuerdos de implementación, y no solo es un trabajo de establecer marcos normativos para la ejecución de políticas, sino que se requiere en algunos momentos de espacios de negociación y concertación.

Es de esta forma que el autor concibe la coordinación como el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí [9].

De esta forma, una de las alternativas para la coordinación es el cumplimiento de acuerdos y la búsqueda común de resultados para lo cual es vital el establecimiento de un sistema incentivos institucionales que genere el interés de los involucrados en desarrollar acciones de coordinación pro-integralidad.

En otro sentido, tenemos la propuesta del modelo francés de coordinación de servicios del Estado a través Moderne, en la cual se resalta las relaciones jerárquicas al momento de implementar la política:

“ En este contexto, la coordinación respondería más bien a una acción de conducción y de orientación flexible, a la voluntad de persuadir a los subordinados de la coherencia de la acción emprendida bajo la hegemonía del superior jerárquico y a la búsqueda de un mínimo consenso susceptible de facilitar la ejecución de la política perseguida.” [10].

En este caso es pertinente revisar si las acciones de coordinación no obedecerían a procesos de concertación o a imposiciones no necesariamente personales sino a través de normatividad o instancias de decisión que determinan los parámetros de implementación de determinada política. Adicionalmente, a este tipo de coordinación “vertical” [9] también se debe tener en cuenta la coordinación “lateral” o “semilateral” que se establece entre órganos,

autoridades o agentes de diferente rango, pero sin dependencia jerárquica unos de otros.

En consecuencia, el autor propone que la coordinación “constituye un medio de armonización de la acción entre varios centros de decisión”, lo que requiere identificar los poderes y los puntos de toma de decisión.

También es importante resaltar la propuesta de Martínez Nogueira, quien señala que la coordinación de políticas debe tener en cuenta los escenarios de complejidad que resultan de la división del trabajo [11] y la sectorización, lo que separa en gran manera la implementación de las políticas, esto debido que no solo por la multiplicidad de autores sino por la diferenciación de las labores cuando se llega un nivel muy operativo, la ejecución de políticas conjuntas resulta a veces incompatible, cada entidad a cargo de un servicio establece modelos diferentes de ejecución lo que hace imposible de manera posterior una coordinación efectiva.

La división del trabajo es inminente, sin embargo el autor propone que para una coordinación efectiva es necesario contar con coherencia y convergencia de las políticas:

“La cuestión de la coherencia se refiere a los objetivos buscados –por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas– y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no

contradictorios o mutuamente neutralizadores. Esta coherencia se manifiesta en las razones que gobiernan las intervenciones. Remite a la noción de unidad e integración entre los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ello.”[11]

En conclusión, para realizar un análisis del sistema de coordinación de la política de atención a víctimas es necesario evaluar: i. la planeación y el presupuesto vinculado a la misma, ii. la revisión de todas las políticas de Estado que puedan hacer parte del proceso de coordinación de tal forma que se logre establecer prioridades, iii. identificación de instancias de decisión y su relación con la coordinación de las políticas, iv. multiplicidad de actores intervinientes y los mecanismos de concertación a través del establecimiento de acuerdos, v. identificar la complejidad del proceso de coordinación reconociendo la división del trabajo y la sectorización de la política a coordinar.

#### **IV. Análisis del escenario actual de coordinación de la política de atención a víctimas a partir de la revisión conceptual**

A partir del análisis académico se puede evidenciar que en primera instancia el proceso no existe un proceso de planeación lo suficientemente estructurado como para responder a las necesidades de coordinación; esto obedece sobre todo a un problema

estructural de la política colombiana y no es solo un problema que aplique a la política de atención a víctimas, pues los ciclos presupuestales del nivel nacional y territorial son diferentes, lo que implica que coordinarlos sea muy difícil [12], en este sentido cuando se pasa al presupuesto depende totalmente de la planeación lo cual impide una correcta asignación de los recursos, es lo que nos lleva a la siguiente situación: la identificación de instancias de decisión.

La forma de encontrar una posible solución a la incompatibilidad de los ciclos presupuestales es encontrando las instancias de decisión que permitan la coordinación de los presupuestos y a su vez el establecimiento de prioridades, para el caso de la atención a víctimas, debido a la condición de vulnerabilidad, siempre salen a flote diferentes casos emblemáticos, esto en razón a la gravedad de las victimizaciones o al mismo contexto geográfico-social donde ocurrió la afectación, lo que determina en algunos casos posibles criterios de priorización sobre poblaciones altamente afectadas; lo anterior puede permitir que las instancias de decisión escojan posibles escenarios de intervención coordinada en la que confluyan esfuerzos de implementación y presupuestales.

Por otro lado, tenemos la multiplicidad de actores, para lo cual se debe reconocer que el SNARIV actual ha contemplado dentro de su organización la participación y sus múltiples actores; sin embargo no se puede limitar al

establecimiento de espacios interinstitucionales sino que se debe construir un esquema de incentivos para estos actores, sobre todo cuando se considera a miembros del sistema que no necesariamente hacen parte del gobierno, para este caso son actores muy importantes y son las mismas víctimas. En este sistema ellos tienen un espacio de participación más claro, pero adicionalmente se debe dar una inclusión más activa de tal forma que se pueda contar con su aporte en la implementación.

Otro aspecto del reconocimiento de actores es sumar otros miembros de la sociedad civil que pueden hacer parte del proceso con el fin de vincularlos como parte activa del proceso de coordinación, para este caso son los actores privados y las ONG, quienes cuentan con acciones que se deben tener en cuenta al momento de implementar esta política social.

El siguiente factor del análisis es la complejidad del proceso de coordinación debido a la división del trabajo y la sectorización, lo cual es un aspecto muy importante debido a que ha sido uno de los grandes inconvenientes al momento de implementar la política de víctimas, esto debido a que la estabilidad socioeconómica de la población víctima vincula diferentes derechos tales como la educación, salud, vivienda, generación de ingresos, para lo cual existen diferentes entidades y en algunos casos hasta sectores propios. Lo anterior ha llevado a que la atención a la población se haya brindado con una alta dispersión.

Una de las implicaciones de esta dispersión en la política es que se ha creado un conjunto diverso y complejo de reglas de juego, normas, leyes y agencias que intervienen en la regulación de esta política pública, es por eso que el sistema necesita vincular a tantas entidades y cada una de estas obedece a sus propias lógicas y cuya articulación con las restantes no siempre está reglamentada sino que puede ser discrecional. A esta extrema dispersión institucional se suma *la inconsistencia en la implementación de la política* [5], que se expresa en contradicciones internas entre las agencias o en determinados vacíos regulatorios y contradicciones en los marcos jurídicos. Dichos dos aspectos, dispersión institucional e inconsistencia, generan confusiones respecto a las responsabilidades y competencias de los actores y agencias involucradas en la regulación de la política y acciones descoordinadas por parte de los involucrados.

Lo anterior hace difícil la toma de decisiones de manera articulada, ágil y pertinente porque requiere aunar esfuerzos de agencias que tienen sus propios marcos normativos, responden a sus propias lógicas y no siempre están dispuestas para promover la articulación. Si las decisiones sobre el diseño, la implementación y la ejecución de la política pública dependen de un cúmulo de agencias cada una con sus propios planes y dinámicas y además marcadas por rozamientos o conflictos institucionales, es más difícil para los

actores que participan en los espacios institucionales locales lograr respuestas concretas frente a su demandas estructurales.

Como solución a este aspecto es mi propuesta sobre el cambio del paradigma en la operación necesaria para articulación de estas entidades, estos es, cambiar el criterio de la coordinación llevándolo seguimiento sobre la población atendida y no sobre la política en bruto, es decir, un modelo donde se revise la intervenciones de manera conjunta pero sobre el individuo ya que este el que recibe la atención de diferentes entidades. Lo anterior se explica mejor a través de un ejemplo simple en el cual una víctima en un municipio determinado puede recibir la intervención de las diferentes entidades sin que estas en muchos casos conozcan la intervención de sus pares.

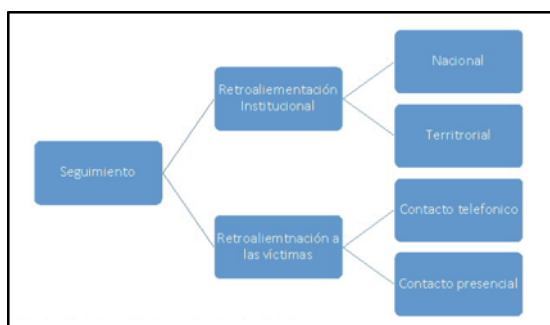
En este sentido la propuesta está enfocada a consolidar un registro unificado de atención por individuo, es decir, coordinar desde el individuo atendido y no desde las entidades que ejecutan, ya que como se mencionaba estas están sectorizadas en su ejecución y no logran articular sus acciones con otras entidades, sobre todo en gran manera los procedimientos ya son muy distintos, sin embargo si se lograra hacer seguimiento al individuo se puede saber cuánta

oferta estatal ha recibido, de que entidades y cuál ha sido su nivel de intervención.

De esta forma, el papel coordinador que debería implementar la Unidad para las víctimas como ente articulador, debe tener en cuenta los aspectos mencionados sumados a una estrategia de seguimiento individual en las intervenciones de las entidades y así generar escenarios más específicos de incidencia política.

Con lo expresado anteriormente se evidencia la necesidad de crear un modelo tecnológico que permita: 1. Capturar en un único sistema los programas o proyectos que son destinados para las víctimas por parte de las entidades que conforman el SNARIV y entidades externas que quieran contribuir en el proceso. 2. Se requiere identificar las necesidades expresadas por cada una de las víctimas, con el objetivo de conectarlas con la oferta que tiene disponible cada entidad y que suple dicha necesidad.

Por otra parte es de vital importancia en el modelo propuesto realizar el control y seguimiento a las remisiones que se realicen a las entidades tanto de orden nacional como territorial e identificar del mismo modo el acceso efectivo de las víctimas a la oferta, buscando con ello que cada víctima supere su condición de vulnerabilidad y se garantice el goce efectivo de sus derechos.



**Figura 2.** Seguimiento a la oferta institucional.

Fuente: Grupo de Oferta UARIV

## V. Conclusión

Con el objetivo de continuar con la implementación de las políticas públicas al interior de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidad que busca garantizar el goce efectivo de los derechos a cada una de ellas, se propone implementar un modelo tecnológico que articule el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) de manera que se logre evidenciar el estado de cada víctima dentro del proceso, específicamente en el tema de oferta, realizando control y seguimiento de las remisiones que se envíen a cada entidad, identificando el acceso efectivo de las víctimas a cada una de las medidas de asistencia y reparación integral que propone la unidad.

## VI. Referencias

[1] *Ley de Víctimas, Ley 1448 de 2011.*

[2] *Sentencia T-025 de 2005*

[3] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento Conpes 3712, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2011.

[4] *Decreto 4800 de 2011*

[5] R. Vargas, “Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012”, *Estudios Socio-Jurídicos*, pp. 167-207, 2014

[6] Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras del Senado y Cámara*, Bogotá D.C., Unidad para las Víctimas, 2013.

[7] L. Garnier, *Función de coordinación de planes y políticas. Seminario de alto nivel sobre las funciones de la planificación*, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), pp. 1-42, (1999).

[8] L. Garnier, “Función de Coordinación de Planes y Políticas”. En E. Wiesner, L. Garnier y J. Medina, *Funciones Básicas de la Planificación*, Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, pp. 53-105, 2000.

[9] F. Repetto, *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: Una aproximación teórica y algunas*, Santiago, Biblioteca Virtual, 2004.

[10] F. Moderne, *Problemas actuales de la coordinación administrativa en Francia*, Paris, Documentación Administrativa, 1992.

[11] R. Martínez, “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”. En J. d. Nación, *Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión*



*Pública en América Latina*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, pp. 13-46, 2010.

[12] J. Zapata, *Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social CEPAL, 2009.